

Avis

••••••••

La gouvernance
publique en Alsace

Avis du 4 juin 2007

Vu la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions,

Vu les articles L. 4111-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, relatifs à l'organisation de la Région,

Vu les articles L. 4241-1 et L. 4241-2 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux compétences du Conseil économique et social régional,

Vu le projet d'avis transmis par la commission gouvernance du CÉSA le 24 mai 2007,

Vu la décision du bureau du CÉSA en date du 4 juin 2007,

Yves LAVOINNE, rapporteur, entendu en séance plénière,

Le Conseil économique et social d'Alsace a voté le présent avis par :

46 pour

6 contre

18 abstentions

Sommaire

Introduction	5
I. Les obstacles à une gouvernance renouvelée	6
A. Les difficultés pratiques	6
B. Les difficultés juridiques	6
II. Approfondir les coopérations	7
A. Améliorer les coopérations existantes	7
B. Développer des outils communs	8
III. Une décentralisation à poursuivre	8
A. Spécialiser les compétences	8
B. Améliorer les conditions de transfert des moyens financiers et humains	9
IV. Pour une assemblée unique	9
A. Le Conseil d'Alsace	10
B. Quels territoires de proximité ?	10
C. Place et rôle de la société civile organisée	11
Conclusion.....	12
Remerciements/Contact	13
Annexe	15

Introduction

Depuis plusieurs années, à l'occasion de ses travaux, le CESA est régulièrement confronté à la complexité des modes de production de la décision publique et à ce qu'on appelle communément le « mille-feuilles institutionnel » avec ses effets apparents : enchevêtrement des niveaux de responsabilités, superposition des lieux de décisions, absence de coordination des procédures, multiplication des coûts, mal-administration, etc.

Le CESA a également maintes fois rappelé certaines spécificités de l'Alsace, région s'inscrivant dans une coopération transfrontalière à l'échelle du Rhin Supérieur, à la superficie limitée, composée de deux départements et dotée d'une densité de population au-dessus de la moyenne nationale. Cependant, si ces spécificités appuient la réflexion, elles ne la conditionnent pas.

Afin de conforter l'efficacité et la cohérence de l'action publique en région, le CESA a souhaité, à plusieurs reprises¹, la mise en place d'une nouvelle gouvernance qu'imposent les enjeux de modernisation, de croissance économique et de cohésion sociale de l'Alsace.

Pour éclairer les systèmes décisionnels complexes, le terme de « *gouvernance* » prend en compte « *l'ensemble des différents processus et méthodes à travers lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes* »². Une bonne gouvernance permet un fonctionnement efficace du système gouverné.

De même, le Président du Conseil économique et social de la République, Jacques DERMAGNE, insiste sur la nécessité d'une nouvelle méthode de gouvernement en soulignant que « *la manière de prendre la décision publique est aussi importante que la décision elle-même. ... il nous faut désormais penser l'action publique et le gouvernement des hommes avec des méthodes nouvelles* »³.

Cette question de méthode est au cœur des préoccupations de l'assemblée des socioprofessionnels qui a compétence pour participer à la préparation et à l'évaluation des politiques publiques influençant l'avenir de l'Alsace.

Celles-ci ne se limitant pas aux seuls domaines d'intervention du Conseil régional, se pose donc la question des interventions de l'Etat et des autres collectivités territoriales dans des domaines de compétences partagés.

L'importance du « fait régional » pour le CESA n'est plus à démontrer. Or, après la promulgation de la loi Libertés et Responsabilités locales du 13 août 2004, il constate, la portée limitée du renforcement des pouvoirs d'intervention de la Région. Déjà pénalisées par la diminution progressive de leur autonomie fiscale, les Régions ont vu en effet, au cours des débats parlementaires, abandonnés la proposition de les ériger en véritable « *chefs de file* » des interventions économiques, ainsi que certains transferts de compétences⁴ et de moyens.

Résolument inscrite dans une vision stratégique pour l'Alsace, la réflexion du CESA sur la gouvernance vise avant tout à ouvrir un débat sur ce sujet essentiel et à y contribuer sous l'angle qui est le sien, celui de la société civile organisée.

Après le constat des obstacles pratiques et juridiques à une gouvernance renouvelée, le CESA propose :

- l'approfondissement des coopérations entre les principales collectivités ;
- la poursuite de la décentralisation avec un transfert abouti des compétences et des moyens ;
- enfin et surtout, la création d'une collectivité unique de portée régionale qui exercerait les compétences dévolues à la Région et aux Départements.

¹ Voir en annexe, la liste et les extraits des avis évoquant les questions de gouvernance publique.

² Rapport de la Commission des Nations unies sur la gouvernance mondiale - 1995.

³ Discours à la 2^e Convention du Conseil économique et social national « *Quelle place pour la société civile organisée dans la décision publique* » - Paris, 28 septembre 2005.

⁴ Par exemple : l'abandon de la proposition de transfert aux Régions des aides économiques collectives ou la recentralisation partielle du financement de l'apprentissage et de l'innovation.

I. Les obstacles à une gouvernance renouvelée

Pour les domaines de compétences partagées (transports, développement économique, tourisme et aménagement du territoire), le CESA a proposé, à plusieurs reprises, que soit désignée une collectivité « *chef de file* », et exprimé la demande, en partie satisfaite, que soient opérées des fusions entre des structures satellites mises en place par les grandes collectivités alsaciennes.

Enfin, si des coopérations (par exemple, la gestion de l'eau ou la représentation de l'Alsace à Bruxelles) ont des résultats positifs, ce que le CESA souligne, subsistent plusieurs difficultés d'ordre pratique et juridique.

A. Les difficultés pratiques

La coexistence de trois échelons de collectivités à vocation générale – Communes, Départements, Région – et d'établissements publics intermédiaires de coopération rend plus complexe la perception des circuits de décision et donc des responsabilités de chacun.

De plus, en application des principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales et de non tutelle d'une collectivité sur une autre, les collectivités locales ont tendance à développer de nouvelles initiatives au risque d'une dispersion de leurs moyens d'action.

S'y ajoutent les conséquences du développement des procédures de financement croisé qui peuvent retarder l'engagement des opérations et créer des surcoûts dans l'instruction des dossiers.

Le CESA relève enfin l'inadéquation croissante entre les territoires des collectivités et les nouvelles échelles pertinentes d'action qui sont, de plus en plus, les intercommunalités, les bassins d'emplois, les pays, la région, voire les interrégions (Rhin Supérieur, Grand Est).

B. Les difficultés juridiques

L'intervention des collectivités se fonde à la fois sur les attributions légales de compétences, résultant des textes législatifs, et sur la clause générale de compétences⁵. La coexistence de ces deux modes génère deux difficultés majeures :

- une contradiction apparente entre le premier mode de portée particulière et le second de portée générale ;
- une clarté insuffisante dans la répartition des compétences entraînant des complications lors de la définition de stratégies d'intervention communes.

Le CESA considère en outre que, tel qu'il a été opéré jusqu'ici, le transfert de véritables blocs de compétences au profit des collectivités territoriales est un échec.

Prévu à l'origine pour accroître les compétences des Régions, l'acte II de la décentralisation a de fait surtout bénéficié aux Départements.

Les transferts de compétences se sont le plus souvent opérés en fonction de la situation financière de l'Etat et constituent plus un transfert de charges qu'une redistribution claire et logique de fonctions.

Due à l'étroitesse de leurs compétences et de leurs ressources, la faiblesse des Régions limite la mise en œuvre à leur profit du principe de subsidiarité⁶.

⁵ Le recours à la clause générale implique cependant l'existence d'un intérêt local à agir. Ce dernier fait l'objet d'un contrôle d'opportunité par le juge administratif qui en contrôle le bien fondé : pas d'empiètement sur les compétences de l'Etat ; respect des interdictions énoncées par le législateur et des attributions confiées de façon exclusive à une autre collectivité territoriale.

⁶ Le principe de subsidiarité s'applique aux compétences partagées. En son application, il convient de réserver à un échelon territorial les compétences que cet échelon peut mettre en œuvre de la manière la plus efficace.

Sur ce dernier point, le CESA tient à souligner le paradoxe du législateur et des gouvernements successifs qui ont refusé de reconnaître aux Régions un statut de maillon fort dans une République décentralisée, alors que les politiques européennes se déclinent régionalement et que l'attractivité de l'Europe se mesure notamment à l'aune de la compétitivité de ses régions.

II. Approfondir les coopérations

Au vu de l'expérience reconnue des collectivités alsaciennes dans le domaine de la coopération institutionnelle⁷, le CESA préconise des pistes d'action pour améliorer les coopérations existantes et mettre en place de nouveaux outils communs.

A. Améliorer les coopérations existantes

Le CESA propose aux grandes collectivités régionales (Région, départements, communautés urbaine et d'agglomération) de créer un **conseil exécutif**⁸, officialisant une pratique régulière de rencontres entre leurs présidents respectifs. Il leur suggère également de rendre compte aux citoyens des actions engagées, par exemple en publiant annuellement un **rapport commun sur l'état de leur coopération**.

La gouvernance de certains domaines de compétences partagées serait améliorée par l'élaboration de stratégies d'intervention communes, et, surtout, par la désignation, d'une collectivité territoriale « **chef de file** » qui, dans un domaine d'intervention et en collaboration avec les autres collectivités concernées, serait chargée de :

- définir le cadre de référence dans lequel s'inscrivent ses interventions et celles de ses partenaires ;
- animer le réseau des partenaires ;
- veiller à une coordination efficace et à une application exacte des critères prédéfinis ;
- mettre en place les conditions d'une évaluation.

Outre une clarification de la gouvernance publique dans les domaines considérés, cette pratique favoriserait une plus grande efficacité dans l'action commune et une efficience accrue dans la dépense publique.

Le CESA a toutefois conscience que, faute d'une reconnaissance légale, la désignation d'une collectivité « *chef de file* » ne peut intervenir que dans un cadre informel⁹.

Parmi les domaines de compétences partagées susceptibles de faire l'objet d'une expérimentation peuvent être cités :

- le déplacement des personnes hors agglomération ;
- l'environnement ;
- la maîtrise des consommations énergétiques et le développement des énergies renouvelables.

Enfin, pour améliorer l'efficacité des dispositifs contractuels et leur lisibilité par le citoyen, le CESA rappelle les préconisations de son avis sur « Les politiques contractuelles de territoire en Alsace »¹⁰ :

le Conseil régional doit jouer un rôle de coordination des dispositifs contractuels avec les Conseils généraux dans le domaine, notamment, de l'aménagement du territoire ;

⁷ Cette expérience est caractérisée par l'ancienneté des coopérations et par leur diversité. Le CESA relève par exemple : le fort degré d'intégration intercommunale, l'importante couverture de l'Alsace par des schémas de cohérence territoriale, le nombre de conventions de partenariat de toute nature (chartes de PNR, de pays, les contrats d'agglomération, les conventions villes moyennes, les contrats de bourgs centres, ...), les rencontres périodiques entre les chefs des exécutifs en région, ...

⁸ Article L. 1111-4 du Code général des collectivités territoriales.

⁹ Il est interdit de réaliser un contrat pour se répartir une compétence.

¹⁰ Avis du 16 octobre 2006.

- l'expérimentation de contrats uniques à l'échelle des pays apporterait davantage de cohérence et de rationalisation des aides, surtout si elle est menée conjointement avec les Départements ;
- dans ce cadre, une harmonisation des périmètres d'intervention entre les trois collectivités, à l'échelle des pays, constituerait une première avancée.

B. Développer des outils communs

Les conseillers économiques et sociaux régionaux prennent acte de la démarche de rapprochement des Départements, entreprise depuis deux ans et formalisée par un rapport commun, exprimant une collaboration appuyée dans une vingtaine de politiques d'intervention et marqué par la création d'un service commun : le pôle d'archéologie interdépartemental rhénan.

Cette démarche va dans le sens d'une efficacité renforcée des interventions départementales.

Au vu du caractère positif de cette démarche novatrice de rapprochement, le CESA estime qu'elle devrait être étendue à des domaines de compétences partagées avec la Région. Prenant acte de l'existence des stratégies régionales de développement économique et du tourisme, il suggère que les **politiques économiques et touristiques** des trois collectivités fassent l'objet d'un **rapport annuel commun** spécifique soumis dans les mêmes termes à délibération des trois assemblées départementales et régionale, transmis pour avis au CESA.

Parallèlement, à l'échelle des territoires, le regroupement des agences et maisons de la Région et des Départements dans un même lieu, sorte de « **guichets uniques** », favoriserait une collaboration mieux identifiable et des économies de moyens. Du fait de la superficie et de l'organisation territoriale de l'Alsace, le pays apparaît comme le territoire pertinent pour le développement de ces antennes.

A cet égard, l'Etat donnerait un signal fort en faveur des démarches de territorialisation des politiques régionales et départementales et des territoires de projet, en **harmonisant** à son tour le **périmètre des arrondissements et celui des pays**.

III. Une décentralisation à poursuivre

Si les réformes décentralisatrices successives ont dévolu de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, ces transferts sont restés inachevés, notamment quant aux moyens alloués.

A. Spécialiser les compétences

Le CESA estime en effet qu'il faut tendre vers la **spécialisation des échelons territoriaux** au travers du transfert ou de la re-ventilation entre les collectivités de véritables blocs de compétences. De ce point de vue, il conviendrait que le législateur revoie les conditions de répartition des compétences entre les collectivités territoriales de manière à transférer aux différents échelons la totalité des compétences qui sont le mieux exercées à leur niveau.

Il estime notamment que la Région devrait disposer d'une compétence affirmée dans les domaines suivants :

- aménagement du territoire avec la capacité d'élaborer un schéma d'aménagement du territoire opposable ;
- développement économique, sans préjudice de la compétence dévolue aux communes ;
- transports publics des voyageurs à l'exclusion des transports urbains ;
- environnement.

Afin de permettre à la Région d'être un véritable « *chef de file* » des politiques décentralisées ayant une influence sur l'avenir de l'Alsace, il conviendrait également, dans les cas où

subsisteraient des compétences partagées, que la loi reconnaisse un tel **statut de « chef de file »**, en précise les prérogatives et définisse les moyens qui lui sont alloués pour impulser et organiser l'action publique.

B. Améliorer les conditions de transfert des moyens financiers et humains

Les réformes décentralisatrices et fiscales successives ont progressivement remplacé une partie importante des recettes fiscales des collectivités par des dotations, contribuant ainsi à accroître encore leur dépendance vis-à-vis de l'Etat et leur vulnérabilité aux chocs externes.

Consciente de ces enjeux, la Région Alsace a d'ores et déjà entrepris un important travail d'optimisation de ses dépenses au travers d'un recentrage de ses moyens d'intervention sur ses compétences essentielles, démarche que le CESA approuve depuis plusieurs années dans ses avis budgétaires.

Pour être efficace, cette recherche de la performance budgétaire nécessite encore que les collectivités soient pleinement responsables des compétences qui leur sont dévolues. C'est pourquoi la clarification des compétences, précédemment évoquée, devrait s'opérer dans une vision stratégique, fiscale et financière.

Partisan d'une **spécialisation** des échelons territoriaux, le CESA considère que celle-ci devrait s'étendre à l'**impôt**¹¹.

Le CESA déplore enfin les conditions des transferts en personnel¹² qui créent des « doublons » entre les services territoriaux en charge des compétences transférées et les services déconcentrés de l'Etat qui perdurent.

Il demande par conséquent au législateur de **transférer en accompagnement des compétences décentralisées l'ensemble des moyens nécessaires** pour permettre aux collectivités bénéficiaires d'exercer leurs nouvelles attributions et d'être reconnues comme telle dans l'exercice de leur responsabilité.

IV. Pour une assemblée unique

Au fil du temps, les coopérations entre les grandes collectivités alsaciennes se sont améliorées. Elles pourraient l'être davantage par la mise en œuvre des propositions qui précèdent.

Mais aujourd'hui, sans attendre, une nouvelle étape pourrait être franchie dans la gouvernance publique en Alsace : une réforme institutionnelle qui ne nécessiterait, en application des nouvelles dispositions de l'article 72 de la Constitution, qu'une mesure législative¹³.

¹¹ *Rapports de MM. Philippe VALLETOUX « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne » et Pierre RICHARD « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales » sur les dépenses et recettes des collectivités territoriales.*

¹² *Exemples :*

- *rapport de l'Inspection générale des Finances, de l'Inspection générale des Affaires sociales et de l'Inspection générale de l'Administration sur « l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat » - Janvier 2007 - : « La décentralisation ne s'est pas toujours traduite par une baisse des effectifs des administrations d'Etat. L'effectif global (Etat + collectivités locales) a donc fortement augmenté depuis 1982 :
✓ Formation professionnelle : quadruplement
✓ Action sanitaire et sociale : + 60 % »*
- *convention de délégation par l'Etat à la Région Alsace des aides économiques : FDPMI, ARC, EDEN, et chèques conseil ; et plus particulièrement les modalités de mise à dispositions des personnels de la DRIRE (appel à candidature lancé auprès des fonctionnaires de l'Etat, en cas d'insuccès, « les aides continueraient à être gérées au sein des services de l'Etat selon les instructions et sous le contrôle de la Région »). La convention a été approuvée par le Conseil régional lors de sa séance plénière du 30 mars 2007.*

¹³ *L'article 72 énonce : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. (...) »*

Cette réforme des institutions a déjà été portée pour le groupe « institution » lors des travaux d'Alsace 2005¹⁴, et défendue par plusieurs personnalités politiques alsaciennes¹⁵, et par des organisations de la société civile.

Le CESA s'inscrit pleinement dans cette démarche, et ses propositions concernent à la fois, l'échelon régional, les échelons de proximité et la place et le rôle de la société civile organisée.

A. Le Conseil d'Alsace

L'assemblée régionale des socioprofessionnels alsaciens est favorable à la **création d'une collectivité unique de portée régionale**, dotée d'une assemblée délibérative, le Conseil d'Alsace, composée de membres élus au suffrage universel, dans le respect d'une représentation des territoires et de la population. Cette assemblée régionale exercerait les compétences actuellement dévolues à la Région et aux Départements.

Malgré les difficultés à surmonter, la création d'une collectivité unique, dotée d'un exécutif distinct, présente, pour le CESA, des avantages indéniables en terme de gouvernance publique :

- un budget unique ;
- le pilotage des grands blocs de compétences influençant l'avenir de l'Alsace (par exemple, le développement économique, la formation professionnelle, les politiques sociales, les transports, les relations internationales, ...) ;
- la nette diminution des chevauchements de compétences ainsi que des financements croisés ;
- le poids plus important de l'exécutif face à l'Etat en Région ;
- un pouvoir affirmé face aux régions d'Europe et du Rhin Supérieur aux prérogatives étendues, notamment du Land du Bade-Wurtemberg et des cantons de la Suisse du Nord Ouest ;
- une meilleure lisibilité pour le citoyen.

B. Quels territoires de proximité ?

Parallèlement à la création de cette nouvelle autorité régionale, il conviendrait de réformer les échelons locaux de manière à ce que les politiques de proximité puissent être conduites à une échelle territoriale adaptée à l'évolution des modes de vie et des mutations économiques et sociales, et dotée de compétences précises.

Le CESA partage en effet l'objectif énoncé par Alsace 2005, selon lequel « les circonscriptions territoriales, et par conséquent la distribution des pouvoirs, doivent être mises en conformité avec les réalités économiques d'aujourd'hui, les modes de vie et les représentations spatiales qu'ils impriment dans l'esprit des gens »¹⁶.

Au delà de la commune, certaines missions de proximité doivent être organisées au niveau intercommunal.

L'échelon de l'agglomération comme territoire pertinent d'action est aujourd'hui incontestable. Le CESA préconise de déléguer aux communautés urbaine et d'agglomération un certain nombre de compétences.

En revanche, pour les autres territoires, une double difficulté apparaît. Constituant un échelon politique pertinent, les établissements publics de coopération intercommunale sont extrêmement hétérogènes. Le CESA estime indispensable une rationalisation d'un dispositif longtemps présenté comme la solution à l'émiettement communal.

De plus, au travers notamment de la politique des pays menée par la Région ou des coopérations conduites autour des schémas de cohérence territoriale, des solidarités nouvelles apparaissent.

Pour être un meilleur échelon de proximité, les intercommunalités devraient adapter leur périmètre à ces nouveaux territoires de coopération.

Le CESA estime que ce sujet mérite d'être débattu par l'ensemble des collectivités concernées.

¹⁴ Voir le document d'étape III, du 13 juin 1994.

¹⁵ Peuvent notamment être cités : MM. Henri GOETSCHY, Daniel HOEFFEL.

¹⁶ Voir le document d'étape III, du 13 juin 1994.

C. Place et rôle de la société civile organisée

Les institutions ainsi réformées, se posent les questions de la place à leur côté et du rôle de la société civile organisée. La recherche d'efficacité sous-tendue par ces réflexions ne serait pas complète sans une démocratie participative consolidée.

Positionné aux côtés de cette nouvelle assemblée, **le CESA considère que son rôle devra évoluer** pour inclure davantage le suivi de l'exécution et de l'évaluation des politiques d'intervention de celle-ci.

Au niveau des territoires de proximité, les conseils de développement siégeant auprès des agglomérations et des pays¹⁷ ont vocation naturelle à représenter la société civile organisée.

Compte tenu des limites des dispositions législatives régissant lesdits conseils, le CESA souhaite que soient adoptées des **règles de composition, d'organisation et de fonctionnement communes**. Il en va de même de l'**attribution de moyens techniques et financiers** nécessaires à la réalisation de leurs missions.

Le CESA est favorable au développement d'échanges « avec » et « entre » les conseils de développement pour engager et enrichir les débats au sein de la société civile.

¹⁷ L'article 95, alinéas 2 et 3 de la loi du 3 juillet 2003 « urbanisme et habitat » portant sur les Pays énonce : « Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les communes organisent librement un Conseil de développement, comprenant notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays. Le Conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte de développement du pays et à son suivi ».

L'article 26 alinéa 2 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire portant sur les Agglomérations dispose : « Un Conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ... Le Conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci ».

Conclusion

En raison des enjeux de modernisation, de croissance économique et de cohésion sociale de l'Alsace, le CESA considère, qu'en matière de gouvernance publique, il y a urgence à engager un vaste débat qui concerne au premier chef l'Alsace, ses collectivités et ses citoyens. Il souhaite aussi que d'autres Conseils économiques et sociaux régionaux et le Conseil économique et social de la République s'emparent de celui-ci.

En l'état actuel, le CESA privilégie la solution d'une assemblée unique, le Conseil d'Alsace, au service d'une stratégie régionale dans une Europe et un monde en pleine mutation.

Il entend aussi être l'un des acteurs, particulièrement attentif, du débat sur l'évolution de la gouvernance publique en Alsace.

Remerciements

Le Conseil économique et social d'Alsace tient à remercier pour leur disponibilité, leur contribution et leur partage d'expériences l'ensemble des personnes qui ont participé à ses travaux. Par ordre alphabétique :

Charles BUTTNER	Président du Conseil Général du Haut-Rhin
Philippe COSTA	Vice-Président du Conseil Economique et Social de Basse-Normandie
Robert HERTZOG	Professeur de Finances Publiques à l'Université Robert Schuman de Strasbourg
Daniel HOEFFEL	Ancien Ministre délégué à l'Aménagement du Territoire et Sénateur du Bas-Rhin
Nicolas PLANTROU	Président du Conseil Economique et Social de Haute-Normandie
Philippe RICHERT	Président du Conseil Général du Bas-Rhin
Pierre ROSENVALON	Responsable de la Chaire de Sociologie au Collège de France
Michel THENAULT	Préfet, ancien Préfet de la Région Alsace
Adrien ZELLER	Président du Conseil Régional d'Alsace

Contact

Conseil Economique et Social d'Alsace – Tél.: 03 88 15 68 00 – cesa@region-alsace.eu

Annexe

.....

Extraits des avis du CESA traitant de la gouvernance publique en Alsace

- Avis du 11 décembre 2001 relatif au projet de BP 2002 de la Région
- Avis du 9 décembre 2002 relatif au projet de BP 2003 de la Région
- Avis du 7 mars 2003 relatif aux transports dans l'aménagement du territoire
- Avis du 15 avril 2003 relatif à la place de l'industrie en Alsace
- Avis du 8 décembre 2003 relatif au projet de BP 2004 de la Région
- Avis du 13 décembre 2004 relatif au BP 2005 de la Région
- Avis du 30 septembre 2005 sur le projet de stratégie régionale du tourisme
- Avis du 12 juin 2006 relatif à « Alsace, territoire fragile ? Gestion de l'espace, cadre de vie, lien social »
- Avis du 16 octobre 2006 relatif aux politiques contractuelles de territoire en Alsace
- Avis du 11 décembre 2006 relatif au BP 2007 de la Région
- Avis du 20 avril 2007 relatif aux projets de schémas régionaux des formations sanitaires et sociales

1. Extrait de l'avis du 11 décembre 2001 relatif au projet de BP 2002 de la Région

« Concernant la politique des transports

Le CESA suggère qu'un « chef de file régional » soit désigné afin, d'une part, de coordonner les actions des différentes autorités organisatrices de transports et de favoriser les connexions entre les différents modes de transports, tarifs et horaires, et, d'autre part, d'encourager l'innovation (approche par bassins de déplacement, billettique, Internet, enquêtes régionales sur les besoins des usagers et les déplacements en réel,...).

Le CESA considère que la Région constitue le bon niveau pour organiser cette concertation dans un souci de dynamisme, de meilleure desserte, de qualité du service rendu, de sécurité et de préservation de l'environnement. »

2. Extrait de l'avis du 9 décembre 2002 relatif au projet de BP 2003 de la Région

« Concernant la politique des transports

Le CESA renouvelle sa demande, exprimée dans son avis sur le projet de BP pour 2002, que soit désigné un « chef de file régional » pour coordonner les actions des différentes autorités organisatrices en matière de transports de voyageurs et de fret. Il rappelle que la Région constitue selon lui le bon niveau pour organiser l'ensemble des actions et à terme devenir l'autorité organisatrice. »

3. Extrait de l'avis du 7 mars 2003 relatif aux transports dans l'aménagement du territoire

« 4.1. Faire de la Région l'autorité unique organisatrice des transports

Pour aboutir à une coordination optimisée des différents modes de transport en région, le CESA se prononce pour la détermination d'une seule et unique autorité organisatrice des transports en Alsace. Comme il l'a déjà souligné dans son avis relatif au budget primitif 2003 du Conseil Régional, la Région constitue le bon niveau pour organiser l'ensemble des actions de coordination et de suivi des transports dans une logique d'aménagement du territoire.

Conclusion

Le CESA insiste pour qu'un certain nombre de défis soient relevés :

- la prise en compte et la maîtrise de l'ensemble des facteurs de mobilité dans un contexte d'accroissement du déplacement de personnes et du trafic de marchandises ;

La réponse à ces défis nécessite :

- une compétence régionale d'organisation des transports de voyageurs en concertation avec l'ensemble des acteurs publics et privés. »

4. Extrait de l'avis du 15 avril 2003 relatif à la place de l'industrie en Alsace

« 2.3. Redéployer les politiques de soutien à l'industrie

Mieux structurer l'action publique

Dans le souci d'une clarification des compétences, le CESA approuve les propositions de la Région Alsace portant sur le transfert des mesures de soutien au développement industriel actuellement gérées par l'Etat.

Une agence de développement pour l'Alsace aux compétences redéfinies

Dans une perspective de cohérence, de lisibilité et de crédibilité de l'action de promotion de l'Alsace, la fusion des trois agences de développement alsaciennes est impérative. Il appartient désormais à la Région Alsace de mener à bien cette opération en coordination avec les départements et les autres collectivités.»

5. Extrait de l'avis du 8 décembre 2003 relatif au projet de BP 2004 de la Région

« ..., le CESA demande au Conseil Régional d'améliorer l'efficacité de son action en mobilisant mieux ses capacités d'intervention au profit des trois politiques précitées (ndlr : formation, transports, Economie) et d'impulser dans les autres domaines des actions précises et ciblées.

...

Ainsi, la fusion des outils d'actions économiques et touristiques de la Région et des deux conseils généraux, que sont respectivement l'ADA, l'ADIRA et le CAHR ainsi que le CRT et les ADT, constituerait un premier pas en ce sens. L'action publique gagnerait ainsi en responsabilité, en efficacité et en lisibilité pour le citoyen.

...

Concernant la politique des transports

Le CESA renouvelle également sa demande, exprimée dans l'avis précité, que soit déterminée une seule et unique autorité organisatrice responsable des transports en Alsace.

...

Conclusion

Le développement durable de l'Alsace implique, en période de difficultés sociales et économiques, une mobilisation accrue des politiques régionales et de leurs différents programmes.

...

la Région se doit d'accroître la cohérence de son action par une meilleure articulation de ses politiques avec celles des autres acteurs publics. »

6. Extrait de l'avis du 13 décembre 2004 relatif au BP 2005 de la Région

« Concernant la politique des interventions économiques :

Le CESA rappelle sa préconisation, déjà formulée à plusieurs reprises mais restée lettre morte, de fusion de l'ADA, du CAHR et de l'ADIRA. La création du label « Alsace International » ne peut constituer une réponse à cette préconisation.

Il note le projet de fusion de l'ADA et d'Alsace Technologie et sera attentif à sa concrétisation.

Conclusion

Même si l'Acte II de la décentralisation ne répond pas toujours aux besoins d'une démocratie locale renouvelée, le CESA demande à la Région, ainsi qu'aux autres collectivités territoriales alsaciennes, de :

- se saisir des dispositions de la nouvelle loi pour coordonner leurs politiques économiques et sociales ;
- construire les conditions d'une nouvelle gouvernance de l'Alsace. »

7. Extrait de l'avis du 30 septembre 2005 sur le projet de stratégie régionale du tourisme

« Conclusion

... le CESA estime qu'une meilleure coordination et une réorganisation des compétences en matière de tourisme faciliteraient ces actions et éviteraient entre autres de poursuivre dans la voie du « saupoudrage des budgets de communication ».

La réalisation à quelques mois d'intervalle d'une stratégie régionale et d'un schéma départemental dans le Haut-Rhin est également révélatrice du besoin d'une plus grande cohérence, même si les stratégies peuvent se rejoindre sur de nombreux aspects. Le projet régional n'apparaîtra comme une véritable stratégie pour l'Alsace que si la Région arrive à fédérer véritablement tous les acteurs.

...

L'arrivée des TGV doit être l'occasion d'une démarche intégrée du CRT et des deux ADT, comme étape d'un rapprochement voire d'une fusion, comme le CESA l'a déjà évoqué à plusieurs reprises. »

8. Extrait de l'avis du 12 juin 2006 relatif à « Alsace, territoire fragile ? Gestion de l'espace, cadre de vie, lien social »

« Le CESA renouvelle sa demande à la Région de se doter, en concertation avec les autres collectivités, d'un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT). En effet, si la nécessité de « ménager » le foncier semble aujourd'hui partagée, peu d'outils traduisent des priorités dans ce domaine.

Le débat public porte, selon les moments, sur tel ou tel aspect relatif à l'occupation de l'espace : extensions urbaines, consommation d'espaces agricoles, conflits d'usage entre agriculteurs et résidents, niveau des prix du foncier, perte de biodiversité et d'espaces naturels, accroissement des déplacements pendulaires, dégradation de la qualité de l'air... Cependant, une vision d'ensemble, indispensable, fait défaut.

Il est nécessaire de fixer des priorités d'aménagement au plan régional et de les inscrire dans une stratégie régionale.

Conclusion

... les propositions élaborées par le CESA relèvent principalement d'une démarche de projet à conduire par les collectivités locales dans le sens du développement durable.

Elles nécessitent une approche globale et interdisciplinaire, qui exige de donner plus de cohérence aux politiques mises en place, de conduire les actions dans la durée et de mettre en place une gouvernance adaptée. »

9. Extrait de l'avis du 16 octobre 2006 relatif aux politiques contractuelles de territoire en Alsace

« Introduction

Tout en organisant la prise de décision au plus près des citoyens, la décentralisation génère une certaine complexité que la logique des « blocs de compétences » n'a pas su limiter. De fait, l'enchevêtrement de certaines compétences, l'absence de tutelle d'une collectivité sur l'autre ou encore la clause générale de compétences sont rendus responsables des difficultés dans la lisibilité de l'action publique et dans l'imputation des décisions.

...

Le CESA rappelle que, dans le respect des principes de libre administration des collectivités territoriales et d'absence de hiérarchie entre elles, il n'est pas possible de restreindre le champ d'intervention d'une collectivité publique.

Pour achever la réflexion sur la complexité locale et la manière de rendre plus cohérente la gouvernance des territoires, le CESA estime qu'il faudra au préalable répondre aux questions suivantes :

- comment organiser les pouvoirs locaux dans un contexte d'absence de hiérarchie entre les collectivités territoriales ?
- comment définir le domaine d'actions de chacune d'entre elles compte tenu du cadre de la clause générale de compétence ?
- comment articuler les politiques contractuelles des différentes collectivités alors que leurs périmètres d'intervention ne sont pas les mêmes ?

...

2. S'engager pour une cohérence des dispositifs contractuels de territoires

a) Améliorer la coordination entre la Région et les Départements

Les craintes du CESA sur le transfert de la politique de développement local et des bourgs centres aux Départements semblent se vérifier. Une telle répartition est source d'incohérence et nécessiterait une meilleure coordination des politiques des villes moyennes et des bourgs centres, d'une part, et des contractualisations régionales et départementales à l'échelle des territoires, d'autre part.

Le CESA demande au Conseil régional de veiller à cette coordination notamment par la redéfinition des territoires concernés ainsi que des échelles d'intervention et de garder une bonne articulation entre ses politiques et celles des Départements en matière d'aménagement du territoire.

Conclusion

Le CESA réaffirme son attachement au principe de subsidiarité et à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences légales. En particulier, il estime que la contractualisation doit être l'occasion d'organiser les compétences partagées.

Il demande que la Région assure un rôle de chef de file de l'aménagement du territoire en Alsace et joue un rôle de coordination des politiques de territoires, notamment contractuelles. Il insiste sur l'importance de la réalisation d'un travail commun de vision prospective de l'aménagement en région, en partenariat avec l'ensemble des acteurs publics concernés. Pour ce faire et dans l'esprit de l'article 72-5 de la Constitution¹, le CESA demande aux collectivités territoriales alsaciennes

d'établir une « convention cadre » afin de désigner un coordonnateur par « politique » et d'en définir le rôle. »

10. Extrait de l'avis du 11 décembre 2006 relatif au BP 2007 de la Région

« Concernant la politique d'Animation et d'Aménagement du Territoire

... La politique des pays semble aujourd'hui au milieu du gué : abandonnée par l'Etat, relayée en partie par le Conseil régional, sans participation des Départements au contrat, ce qui est un frein au développement d'une véritable cohérence à l'échelle des territoires.

Il note également qu'après avoir été un instrument d'aménagement du territoire, le CPER est devenu un outil de contractualisation parmi d'autres. Dans ce contexte, le CESA rappelle la nécessité de doter la région d'une véritable stratégie d'aménagement du territoire négociée avec l'ensemble des partenaires, et insiste pour que la Région s'érige en chef de file de ce domaine.

Conclusion

..., au vu des enjeux de modernisation de l'économie alsacienne et de renforcement de la coopération tant au niveau du Rhin Supérieur que des territoires alsaciens, le CESA demande au Conseil régional en lien avec l'ensemble des collectivités partenaires, de :

- construire les conditions d'une nouvelle gouvernance en Alsace ;
- s'ériger en chef de file des politiques d'aménagement du territoire en région ;
- élaborer des stratégies d'intervention coordonnées. »

11. Extrait de l'avis du 20 avril 2007 relatif aux projets de schémas régionaux des formations sanitaires et sociales

« Conclusion

Une fois encore, cette décentralisation laisse un goût d'inachevé. Si elle vise à renforcer les compétences de la Région dans le domaine de la formation professionnelle, elle n'apporte pas plus de lisibilité, ni de cohérence. En fait, les compétences restent réparties entre plusieurs services de l'Etat (DRASS, ARH, Rectorat...), les Départements et la Région, auxquels s'ajoutent les branches professionnelles : une imbrication qui complique la gestion du système sans clarifier son mode de financement.

Le CESA estime que la Région ne dispose pas de tous les leviers nécessaires pour organiser de manière cohérente l'offre de formations sanitaires et sociales sur son territoire. Par ce transfert, la Région est pourtant appelée à développer une fonction de pilotage stratégique, en concertation permanente avec les autres acteurs.

Il importe que, par ses nouvelles responsabilités, le Conseil régional s'engage à jouer sur son territoire un rôle politique majeur dans les champs de l'action sociale et de la santé publique. »